

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa.LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETA Nº 1177 DE 1993

COMISION DE HACIENDA
- Integrada -

DISTRIBUIDO Nº 2257 DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL
SIN CORREGIR

JULIO DE 1993

M O N O P O L I O   D E   S E G U R O S

S u p r e s i ó n

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION
DEL DIA 12 DE JULIO DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside	:	Señor Senador Juan Carlos Blanco
Miembros	:	Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Federico Bouza, Carlos Cassina, Julio C. Grenno y Alberto Zumarán
Integrantes	:	Señores Senadores Enrique Cadenas Boix, José Korzeniak y Américo Ricaldoni
Secretaria	:	Señora Raquel Suárez Coll
Ayudante de Comisión	:	Señor Alberto Martínez Payssé

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 40 minutos)

En consideración la Carpeta Nº1177/93 "Suspensión de Monopolios de Seguros," proyecto de ley del Poder Ejecutivo, con declaratoria de urgente consideración.

En la sesión anterior habíamos comenzado --de acuerdo con lo oportunamente acordado-- una ronda de exposiciones en la cual cada uno de los señores senadores señalaría su posición con respecto al proyecto de ley en consideración. En consecuencia, resolvimos continuar con el mismo sistema de trabajo en el día de hoy. Esto nos permitirá situarnos en el proyecto y pronunciarnos en general sobre el mismo. Por tal motivo, ofrezco la palabra a los señores senadores.

SEÑOR RICALDONI.- Antes de comenzar con el tema que nos ocupa, quisiera, simplemente a modo de comentario, dejar constancia de que en el texto de la versión taquigráfica que llegó a mi despacho, no figuran mis palabras finales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se toma debida constancia.

SEÑOR RICALDONI.- No es ni una observación ni una queja, se trata simplemente, reitero, de un comentario.

SEÑOR ALONSO.- Señor Presidente: mi intención es dejar constancia con respecto a las posiciones planteadas en la última reunión donde tratamos el tema de la desmonopolización de los seguros.

Considero que fue reiterada, en más de una ocasión, por diversos señores senadores, la preocupación que para ellos representaba el futuro incierto que pudiera plantearse para el Banco de Seguros del Estado a raíz de la aplicación de esta ley.

SEÑOR RICALDONI.- ¿Me permite, señor Presidente, brevemente? Sencillamente pido disculpas por mi intervención anterior, ya que el señor Senador Cadenas Boix me hace notar que sí constan todas mis expresiones en la versión taquigráfica.

SEÑOR ALONSO.- El tema al que hacía referencia era, entonces, sobre el discernimiento de qué es más importante, si priorizar los efectos que una ley pueda llegar a tener sobre una institución del Estado, o sobre sus usuarios.

Quizás por una propia deformación profesional, considero que las empresas son las que venden y consumen los productos que otras empresas venden. El fin de éstas es el poder vender un artículo que satisfazga las necesidades de los compradores, es decir, cubrir la demanda que los usuarios de esos servicios requieren.

En consecuencia, creo que más allá de la necesidad de defender una empresa o un instituto, debe preocupar a la sociedad el hecho de conseguir que sus servicios sean cumplidos al menor precio y mayor eficiencia posibles. Tal es el caso del Banco de Seguros del Estado.

Por lo tanto, si debo elegir a quien atender primero, si al Banco, a un usuario o una empresa, sin lugar a dudas, mi elección estará dirigida al usuario. Además, por definición, estoy defendiendo a la misma empresa.

Por todo lo expuesto, es que considero que una desmonopolización en el área de los seguros es positiva, ya que permite lograr que la

relación usuario-empresa sea más cristalina y transparente. Esto se lograría al introducirse en la negociación la competencia para que el usuario obtenga una mejor prestación con un precio más bajo, así como una mejor utilización de los recursos.

Si bien sabemos que en el caso del Banco de Seguros del Estado somos todos los uruguayos propietarios del mismo --por definición debería ser así-- y debemos, entonces, velar por su fortaleza y subsistencia, también tenemos conocimiento que la razón de existencia de ese Banco se centra justamente en la prestación de los servicios que está llevando a cabo.

Pienso que no ha sido desmentido por nadie --y considero que sería muy difícil que eso ocurriera-- el hecho constatable de que actualmente los servicios de nuestro sistema de seguros están siendo más elevado de lo que deberían ser. Justamente, el problema que está generando esa sobrevalorización de los servicios radica en la falta de ajuste de los costos de la empresa que está prestando esos servicios. Una medida de higiene social sería permitir que altos costos con subsidios cruzados, indirectos, así como de todo tipo, no perjudiquen a los usuarios dedicados a ciertas actividades. No me refiero simplemente a los propietarios de vehículos, de inmuebles o de aquellos que a título personal contraten con el Banco de Seguros del Estado, sino también incluyo a quienes en forma indirecta reciben productos sobrevalorados en sus precios como resultado de que la empresa que le está brindando esos servicios o vendiendo esos productos tiene que, necesariamente, contratar su seguro frente al Banco de Seguros del Estado.

Todo esto sucede en momentos en que el país se está preparando, no sólo por los compromisos contraidos, sino porque el ritmo del mundo lo exige, para integrarse subregional, regional y mundialmente a la competencia.

Debemos pensar que no podemos seguir manteniendo situaciones en las cuales los costos de las empresas y los precios que pagamos por nuestros servicios estén marcados por monopolios de este tipo que, lejos de beneficiar a la sociedad, la perjudican.

En este sentido, deseaba dejar la constancia de que si bien me preocupa el destino de una empresa estatal como lo es --o lo debería ser-- el Banco de Seguros del Estado no puedo abstraerme al pensamiento de que esa empresa tiene su razón de ser, siempre y cuando cumpla con sus objetivos. Entonces, si tengo que elegir entre los usuarios y la empresa, sin duda siempre elegiré a los primeros.

SEÑOR ASTORI.- Deseaba hacer algunos comentarios sobre este punto, ya que el mismo fue planteado durante la sesión pasada y si bien en esa ocasión pudimos adelantar algunas consideraciones al respecto, en este momento, el señor senador Alonso Tellechea ha aportado otros puntos de vista que creo importante analizar.

Obviamente que todos los que estamos aquí presentes compartimos la necesidad de que en última instancia los servicios públicos se presten de la mejor manera en beneficio de los usuarios que son los integrantes de la sociedad en su conjunto. Sin perjuicio de ello creo que sería un error pensar que el interés de los usuarios se juega exclusivamente en el monto actual de la tarifa del servicio que, evidentemente, es inadecuada y estoy seguro que nadie va a discrepar con esta afirmación.

De todos modos, no podemos olvidar que el futuro del Banco de Seguros del Estado --que, a nuestro juicio, es muy oscuro en caso de que opere esta desmonopolización dejando todo lo demás tal como está-- influiría considerablemente sobre los usuarios. Creo que al servicio de

esta afirmación podemos ofrecer varios argumentos. Para empezar tenemos todo lo que esos usuarios, es decir, la sociedad en su conjunto, aportó con sacrificio durante muchas décadas para poder tener este Banco de Seguros del Estado, que de pronto podría correr un riesgo muy alto, lo que iría en perjuicio de ellos. Me refiero no sólo a los usuarios de ahora sino a los que durante tanto tiempo permitieron que hubiera un Banco de Seguros en Uruguay. Por otro lado, sería perjudicial para los usuarios que una presencia --en el mejor de los casos no significativa-- del Banco de Seguros en la plaza, provocara daños a la salud del mercado. Esto ya lo adelantamos en la sesión pasada de esta comisión y es similar a lo que exhiben otros países de la región que por no tener una institución como la nuestra experimentan graves trastornos en el funcionamiento de sus mercados. Este no es un problema de tarifas sino de seriedad y solvencia en el servicio, lo que también perjudicaría a los usuarios.

SEÑOR CADENAS BOIX.- He venido escuchando con mucha atención las manifestaciones del señor senador Astori y en muchos aspectos coincido con su inquietud y preocupación. Frente a esto, le preguntaría cuál sería su opinión si incorporáramos a este proyecto de ley que está a consideración un artículo que dijera algo así: El Banco de Seguros del Estado se regirá por el Derecho Privado salvo en lo que la Constitución expresamente disponga otra cosa.

SEÑOR ASTORI.- A nosotros nos parece muy saludable la iniciativa planteada por el señor senador Cadenas Boix. En lo que nos es personal hemos expuesto, no ahora sino en muchas otras oportunidades, que una de las transformaciones a incorporar en las empresas públicas del Uruguay --y no sólo en el Banco de Seguros del Estado-- es la que acaba de

proponer el señor senador Cadenas Boix. Sin embargo, para darle una respuesta concreta al señor senador, aceptaría con mucho gusto su propuesta, junto a otras que me atrevería a proponer, siempre que dejáramos de lado esta iniciativa de desmonopolización. De este modo, veríamos qué es lo que ocurre con la actuación del Banco de Seguros. No creo que este comentario que he hecho sea motivo de hilaridad, porque todo lo que deseamos es que esta institución mejore su funcionamiento.

El señor senador Cadenas Boix propone que pase a funcionar como una empresa privada pero, al mismo tiempo, lo desmonopoliza. Creo que esa propuesta no es suficiente porque el Banco de Seguros, a nuestro juicio, además de necesitar un funcionamiento en términos de régimen de empresa privada, sacándose de encima la maraña burocrática que todavía lo apresa --como a tantas otras empresas públicas-- requiere, tal como expusimos en la sesión pasada, otras transformaciones de fondo. Estas, naturalmente no van a ser discutidas por la Comisión de Hacienda Integrada del Senado porque no está dentro de sus cometidos. Es algo que debe ser analizado, en primer término, por el Banco de Seguros y nosotros podemos hacer propuestas al respecto aunque no es materia legislativa. Es más, me parece que la inmensa mayoría de las medidas que tendría que adoptar esta institución no son materia legislativa, sino que se vinculan con aspectos como la organización, estructura, administración y gestión.

Reitero que, personalmente --es lo único que estoy habilitado a decir, ya que mi partido aún no a adoptado una posición sobre este tema y, por lo tanto, no puedo comprometerlo--, estoy de acuerdo con esta propuesta, y no sólo para el Banco de Seguros.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Solamente deseo aclarar que esta disposición, que quien habla estaría dispuesto a agregar, forma parte de un proyecto global sobre reforma de las empresas públicas, que presentó el señor senador Blanco en el Senado. Este artículo es una consecuencia, para el campo de los seguros, del proyecto de ley presentado por dicho señor Senador.

SEÑOR ASTORI.- Quisiera agregar que en el proyecto de ley citado hay otras disposiciones que quien habla, no sólo consideraría gustosamente, sino que también incorporaría; como por ejemplo --me permito recordar alguna solamente en base a memoria--, la prohibición de que los directores de empresas públicas puedan realizar actividad político-partidaria durante un lapso posterior a la gestión que han desarrollado al frente de las mismas. Reitero que esta no sería la única, sino tan sólo un ejemplo de que en ese proyecto hay otras normas que personalmente acompaño y pondría en práctica, y no sólo para el Banco de Seguros del Estado.

A continuación, si me lo permiten, deseo volver al punto precedente. Creo que todos queremos transformar al Banco de Seguros. En la sesión pasada expuse la necesidad de darnos un tiempo antes de discutir nuevamen la desmonopolización, a fin de ver si el Banco cambia on medidas

de este tipo. Por esa razón, no concibo que el señor senador Cadenas Boix proponga aplicar este régimen de empresa privada mientras se desmonopolizan los seguros. En todo caso, sería necesario proceder por etapas.

Por otra parte, existe un argumento adicional, que consiste en los perjuicios que podría ocasionar este proyecto de ley para los usuarios. Como suele ocurrir en la práctica --no sólo en el mercado de seguros sino también en otros--, una vez que desaparece el monopolio público, se forman otros de carácter privado u oligopolios. En el mercado de los seguros, desde el punto de vista internacional, esto es muy frecuente, tal como lo saben los señores miembros de esta Comisión. A la larga, esos monopolios u oligopolios en el ámbito del sector privado, terminan perjudicando a los usuarios, no sólo por la calidad del servicio que prestan, sino en términos de tarifas, luego de haber transcurrido una etapa como la que hoy estamos discutiendo.

Por lo tanto, es necesario analizar la incidencia sobre los usuarios en el corto plazo, a través de la calidad del servicio y del monto de la tarifa que se está pagando. No obstante ello, también es necesario estudiar dicha incidencia a mediano y largo plazo, desde los puntos de vista que acabo de señalar y que, a mi juicio, están directamente conectados con la materia que contiene el proyecto de ley que estamos considerando.

SEÑOR CASSINA.- Deseo indicar que me he sentido amablemente aludido por el señor senador Alonso, a través de su exposición.

Por lo tanto, sin demasiado ánimo polémico quisiera indicar algo, porque fui uno de los que señaló en la sesión pasada que, en la medida en que partía del supuesto que el proyecto de ley, en lo que hace a la desmonopolización, tiene mayoría en esta Comisión --y también la tendría en el Parlamento--, pasaba a preocuparme la situación en la que se encontraba el Banco de Seguros del Estado. No deseo reiterar conceptos que acaba de expresar el señor senador Astori y que comparto. Esa preocupación quedó de manifiesto cuando en las sesiones en que recibimos Directorio del Banco de Seguros del Estado, quien habla le solicitó a sus miembros que nos hicieran llegar algunos textos de un posible articulado que contemplara las inquietudes que ellos mismos plantearon, sobre la situación indefensa en la que dicha Institución podría quedar, en caso de aplicarse la desmonopolización sin un plazo para adaptarse a ella, sin la existencia previa de la Superintendencia de Seguros para regular el mercado y sujeto al régimen de Derecho Público, al igual que las demás empresas del Estado.

En consecuencia en su momento señalé que deberemos trasladar al Senado el debate en torno a la desmonopolización, ya que no tiene sentido efectuarla en este ámbito. Asimismo, indiqué que no era mi propósito entorpecer el tratamiento de esta iniciativa ni tampoco su sanción, en los términos a los que debemos ajustarnos. Entiendo que, al respecto, puedan haber posiciones diferentes. Cuando hablo del Banco de Seguros del Estado o de otras empresas públicas, defiendo los patrimonios de la comunidad que ellos represen-

tan; significan un esfuerzo que el país ha realizado durante mucho tiempo y que fueron iniciados cuando el Uruguay tenía otras características y, ciertamente, otras dificultades. Por supuesto que esta es la posición de mi Partido.

Recientemente, durante el debate que tuvo lugar sobre el referéndum en torno a la Ley de Empresas Públicas, en toda oportunidad que tuve de hablar públicamente sobre el tema manifesté, sin ningún tipo de dogmatismos, que para nosotros ese asunto --tan agitado en el país-- ponía sobre el tapete problemas de gestión, más que de propiedad. Reconozco que, en términos generales, las empresas públicas, y el Estado en su conjunto, son ineficaces e ineficientes. Creo que este vicio no es intrínseco, sino consecuencia de un proceso muy largo en el cual, entre otras cosas, el clientelismo político ha hecho que perdiera la eficacia y eficiencia que originalmente tenían. Aclaro que con esta referencia no tengo el menor propósito de molestar a ningún colega, pero me veo en la necesidad de decirlo porque lo manifesté públicamente.

Pienso que algunas soluciones para corregir esta situación, han sido propuestas por un conjunto de legisladores de distintos sectores políticos, en el proyecto de ley sobre reforma del Estado, que se presentó al Parlamento semanas atrás.

Por lo tanto, en el tiempo que nos queda, quisiera encontrar algunas soluciones a esta situación e, incluso, en la legislación referida a la desmonopolización, buscar

la mejor salida posible. Sin perjuicio de que el Banco de Seguros del Estado sea ineficaz e ineficiente y de que sus tarifas puedan resultar, en algunos aspectos, excesivamente altas, lo cierto es que en nuestro país, prácticamente durante todo este siglo, los seguros se han prestado en condiciones que, en términos generales, resultan beneficiosas para el usuario, sin los riesgos que existen en otras naciones, donde la no presencia de una entidad como ésta hace que el mercado se vuelva a veces más salvaje y que los asegurados no estén tan protegidos.

Entonces, puesto que parece claro que existe una voluntad política --que respetó mucho; ¡cómo no voy a respetar las mayorías!--, determinada a sancionar por ley la desmonopolización de los seguros que el Estado detenta, quisiera contribuir en esta instancia a encontrar las mejores soluciones posibles para regular bien, por ejemplo, la Superintendencia. De esta forma trataremos de que el mercado continúe siendo transparente, para que luego no existan monopolios de hecho u oligopolios y, también, que el Banco de Seguros del Estado, que es un patrimonio de la comunidad, lo siga siendo sólidamente, en la mayor medida posible, y no lo entreguemos a un régimen de mercado abierto atado, prácticamente, de pies y manos. Todas las ideas que en este sentido se aporten --muchas de las cuales están en el proyecto presentado por el señor Presidente-- son para mí bienvenidas.

Pienso que la posibilidad de que el Banco actúe en régimen de Derecho privado hasta donde la Constitución lo permita, debería ser regulada con un poco más de detalle --no sé si dispondremos de tiempo para ello--, porque si nos limitamos a decir que así actuará en tanto no viole normas constitucionales --o hasta donde la Carta Magna lo permita--, estaríamos introduciendo un problema interpretativo que no sé dónde irá a parar. Me parece que el legislador tiene el deber, hasta donde sea posible, de dar alguna solución y de evitar conflictos --sin duda importantes-- entre el Banco de Seguros, otras entidades públicas, el propio Poder Ejecutivo, el Tribunal de Cuentas y, naturalmente, las compañías privadas. Creo que sería bueno resolver esto, repito, en la medida de lo posible, en el proyecto de ley.

Es cuanto deseaba señalar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ante todo, deseo señalar que si bien este intercambio de opiniones ha sido útil, porque ha abordado desde un ángulo diferente los temas que ya hemos tratado, pienso que no debiera apartarnos de lo que, en definitiva, es el objeto de esta primera ronda: expresar en general los puntos de vista de los integrantes de esta Comisión sobre el proyecto de ley. Por lo tanto, exhorto a no ingresar a lo que podría ser su análisis particular aunque, obviamente, reconozco que es difícil discernir una cosa de la otra y hablar en abstracto sobre los temas generales, sin hacer referencias específicas. Simplemente, pues, anoto esto para que todos lo tengamos "in mente" a los efectos de las distintas exposiciones que se realicen.

A continuación, quiero disculparme con los señores senadores Grenno y Korzeniak porque he incurrido, tal vez, en una confusión. Al finalizar la sesión anterior, estaban anotados en la lista de oradores los señores senadores Alonso Tellechea y Grenno. Dado que la presente sesión no responde a un cuarto intermedio, teóricamente todo el mundo tendría que renovar sus aspiraciones de intervenir en el debate, y como el señor senador Alonso Tellechea así lo solicitó, la Presidencia le concedió el uso de la palabra, olvidando aquel antecedente. Por su parte, el señor senador Grenno no insistió en tal sentido porque, como habló el señor senador Alonso Tellechea, supuso que él continuaba anotado en la lista de oradores, por lo que se sorprendió cuando dije que le correspondía hacer uso de la palabra al señor senador Korzeniak. Por estas razones, excusándome con el señor senador Korzeniak, y si él no tiene inconveniente, correspondería que la Mesa cediera el turno al señor senador Grenno.

SEÑOR KORZENIAK.- De acuerdo, señor Presidente.

SEÑOR GRENNO.- Tampoco yo tengo inconveniente en que el señor senador Korzeniak haga uso de la palabra en este momento; pero sucede que aún no he podido contestar algunas de las argumentaciones dadas en Sala, esperando hacerlo globalmente.

En primer lugar, deseo adelantar que nuestro sector, Renovación y Victoria, va a apoyar este proyecto de ley pero, en lo personal tengo serias dudas, que de pronto las podremos ir aclarando en el transcurso de este intercambio de ideas.

Entiendo que el tema se divide en tres áreas: la del monopolio, la relativa al mercado de seguros que va a tener el país y que son las reglas generales con que esta área de servicio se va a mover y, por último, la que tiene que ver con el Banco. Todas ellas están interrelacionadas, pero no son la misma cosa.

Con respecto al monopolio cabe señalar que, reiteradamente, en la exposición de motivos se lo liga al tema del MERCOSUR. Es cierto que éste no es el gatillo que dispara la desmonopolización. Desde que se aprobó la ley de creación del Banco de Seguros, nuestro país se dividió en monopolistas y desmonopolistas. En la época en que esta Institución se fundó, gran parte de los integrantes del Partido al que represento estaba en contra del monopolio; posteriormente se consolidó este organismo, tratando de sostener un sistema que fue eficaz, pero lo cierto es que existía libertad en el tratamiento del tema. Sin embargo, cuando aparece el Mercado Común, comienza a darse un requerimiento externo. El Banco de Seguros no tenía ninguna norma --salvo en lo que hace al monopolio-- que dijera que él era el rector de la plaza; se imponía sus propias reglas. Diría, inclusive, que de pronto el Estado debió imponerle un marco un poco más estricto. Por otra parte, éste

tampoco fue un buen custodio de lo que ocurría en materia de seguros durante esa época. Por suerte, y a pesar de todo, funcionó con gran seriedad, excepto en la década de los 70, cuando se perdió el control de los reaseguros, situación que dio origen a trastornos muy serios. De todos modos, la Institución mantuvo una administración casi ejemplar.

Por su parte, las empresas privadas --oligopólicas con el Banco, porque no hay que olvidar que continuamos con un monopolio cuando hay 14 empresas que también basan su actividad en estos rubros-- funcionan en la misma relación. Se recordará que cuando el señor senador Cádenas Boix preguntó a los representantes de compañías privadas si tenían normas relativa a algún tipo de cumplimiento y de funcionamiento, la respuesta fue negativa; igual cosa sucedió cuando se les interrogó acerca de si tenían algo establecido en materia de reserva o solvencia. Quiere decir que durante todo este siglo, en nuestro país el mercado de seguros se movió por la buena voluntad, en condiciones absolutamente excepcionales. Estoy seguro de que en cualquier parte del mundo donde un área de servicio tan importante como ésta no contara con un padrón con que regirse, se producirían situaciones realmente caóticas, cosa que no ocurrió en nuestro país.

A partir de que comenzó a incidir el MERCOSUR en el Banco, éste desarrolló una política agresiva en la región. Por ejemplo, fue el creador del MERCOSEGUROS; se trataba de una iniciativa uruguaya que intentaba acompañar al Ministerio de Relaciones Exteriores en esa penetración regional que se estaba produciendo. Como se recordará, la primera reunión del MERCOSEGUROS tuvo lugar en Asunción y la presidió la delegación uruguaya; también ello ocurrió en la segunda, por una cuestió de lógica, ya que se llevó a cabo en nuestro país; además,

ejerció la Presidencia en Buenos Aires, porque era el orientador del tema pero, lamentablemente, allí comenzaron a perfilarse los asuntos que dividían a la región. Posteriormente, se realizaron reuniones en Brasil y en Asunción y dentro de poco tiempo se llevará a cabo otra en nuestro país. La más notable de las asimetrías planteadas era la monopolización que el Banco tenía de sus seguros, lo cual era intolerable para las otras empresas que funcionaban en la región. Nos referimos, por ejemplo, al IRB de Brasil, concretamente en la actividad de reaseguros. Por su parte, Argentina había abierto las compuertas, dejando todo eso que durante mucho tiempo funcionó mal con el INDER, puesto que por una maniobra muy especial de la empresa privada y mixta de ese país, se descargó en un organismo oficial el reaseguro de cuanta cosa buena o mala había. Precisamente, eso fue lo que dio origen a los trastornos a que aludió el señor senador Astori al mencionar la cantidad de empresas que habían quebrado en la República Argentina, cosa que sucedió, no por la forma como desarrollaron sus tareas, sino por el ordenamiento que tenía el espectro.

Cabe señalar que la del monopolio no fue la única asimetría de nuestro país en ese campo. Tan es así que aunque desmonopolicemos, igualmente vamos a quedar sin capacidad de competencia en virtud de, por ejemplo, las diferencias en materia impositiva. Es decir que con este proyecto de ley vamos a solucionar mucho menos de la mitad del problema. Esto fue planteado en reiteradas oportunidades, al Ministerio de Economía y Finanzas, fundamentalmente por su par argentino. Tenemos tasas sobre seguros, incidencia de valor agregado sobre el IVA, etcétera, que hacen que nuestra plaza sea totalmente atípica dentro de la región.

Tenemos asimetrías en materia legal, como es el caso del monopolio, y en materia normativa, como es la regulación de accidentes de trabajo --que en Argentina ha sido abandonada-- o la de no incluir la responsabilidad civil, que es otra obligación que nos va a imponer el mercado común. Entonces, si empleamos la expresión "mercado común" como argumento para la desmonopolización, del total estaremos tomando solamente una pequeña porción. Esa es mi inquietud, sobre todo porque considero que la exposición de motivos y el proyecto deben responder a lo mismo. Sin embargo, en este caso, en la exposición de motivos tenemos una propuesta que quizá sea sólida, pero no ocurre lo mismo con el proyecto, que resulta débil y parcial si no integramos dentro del conjunto de requerimientos ese tipo de soluciones.

Los integrantes del Directorio del Banco de Seguros, en su oportunidad, hicieron saber que esa solución pasa por la superintendencia de seguros para regir la plaza

y por la Carta Orgánica. Incluso, el gremio planteó al Directorio de esa Institución que estaba trabajando sobre un proyecto de Carta Orgánica, de superintendencia o de corredores, sin la participación global de los interesados. Cabe señalar que quienes estaban trabajando eran sus Directores en forma aislada. De todas maneras, bueno es recordar que existen muchas propuestas e inquietudes a nivel del Directorio.

Me parece que si no tomamos este tema en forma genérica y global, estaremos creando una serie de problemas muy importantes. No me alarma la desmonopolización; en lo particular, no comparto lo señalado por el señor senador Astori en el sentido de que esto se a c a b a, pero menos estoy de acuerdo con lo que aquí se dice respecto al tema tarifas del Banco de Seguros, porque no es así. Aquí se sostiene y eso sin datos de naturaleza alguna. Es más; cuando pasemos a analizar concretamente la situación del Banco, advertirán que el tema es absolutamente diferente.

SEÑOR ASTORI.- Quería tener claro qué es lo que no es así, porque el señor senador Grenno no lo dice.

SEÑOR GRENNO.- Ese tema lo pensaba manejar más adelante, cuando llegue al ítem Banco de Seguros.

En síntesis, vamos a acompañar la desmonopolización, pero no sé qué elementos han surgido desde que se aprobó el proyecto en la Cámara de Representantes hasta el día de hoy para que tengamos que llevar a cabo en un plazo tan perentorio esta desmonopolización que, a mi juicio, pone la carreta delante de los bueyes, porque invierte los

términos: primero, crea la desmonopolización, y luego regula el mercado. Todo esto plantea una situación sumamente atípica en la consideración del tema y genera una gran responsabilidad para los legisladores, porque estaremos adoptando como práctica el dar, primero, los resultados y averiguar, después, cuál es el problema que los generó. Esto me parece problemático, y aclaro que estoy hablando sin dramatizar.

En lo que tiene que ver con el tema de la plaza, sin superintendencia de seguros no creo que/con las empresas que pueden ingresar, tengamos una vida tan amable como la que tuvimos hasta ahora con las empresas oligopólicas que actúan desde 1911. No va a existir un órgano regulador que pueda ponerse en funcionamiento tan rápidamente. En este sentido, tenemos los ejemplos de la región. En Argentina existía un mercado abierto de seguros y un órgano moderador, que era el INDER. A pesar de que a este órgano le fue mal, de todas maneras reguló la plaza y dio garantías al cliente argentino en cuanto a que iba a ser compensado cuando tuviera un siniestro. Por su parte, en Brasil, con el IRB sucedió exactamente lo mismo. El único mercado diferente es el paraguayo donde en realidad las empresas no son tales, sino simplemente corredores que vierten en el mercado exterior sus pólizas por medio de reaseguros. Es decir que se trata de un mercado sumamente permeable en lo que tiene que ver con la salida de divisas.

Me parece que en nuestro caso, si no creamos la superintendencia, va a quedar absolutamente descontrolada la suscripción de seguros en lo que hace a su cumplimiento

ante un riesgo eventual. Hasta hoy, eso está amparado por el Banco de Seguros que, por encima de todo, tiene una garantía que nunca puso en práctica porque las distintas administraciones hicieron que nunca fuera necesario llegar a esos extremos. Es posible que también hayan disimulado, porque después de la década del 70 la situación económica del Banco se tornó muy difícil, sobre todo en lo relativo a compromisos adquiridos en el exterior. De todas maneras, el Banco siempre mantuvo ese amparo sin necesidad de recurrir a la garantía del Estado.

En la sesión pasada el señor senador Astori preguntaba al señor senador Cadenas si él pensaba que se tenía que apoyar económicamente al Banco de Seguros, ante lo cual este último contestó que no. A su vez, el señor senador Astori --y me alegro de que en eso se hayan puesto de acuerdo-- también señaló que no. Sin embargo, el artículo 13 de la Carta Orgánica del Banco, relativo a garantías, expresa que el capital o fondo de reserva del Banco constituye la garantía especial de sus operaciones, pero cabe señalar que, además, todas ellas tienen la garantía y la responsabilidad del Estado. Lo cierto es que si el Banco de Seguros se encontrara en una situación sumamente crítica, el Estado tendrá que poner esa diferencia de dinero, que puede ser muy abultada.

SEÑOR ASTORI.- Antes que nada, quiero pedir disculpas por la interrupción, pues no pretendo cortar la ilación de la exposición del señor senador Grenno, pero creo que corresponde hacer una aclaración.

Cuando digo que sería malo que el Banco de Seguros recibiera asistencia financiera del Estado, me estoy refiriendo a dos cosas. En primer lugar, esto no implica desconocer lo que el señor senador Grenno acaba de señalar: en caso de falencia, se cuenta con la garantía del Estado, el que auxiliaría al Banco de Seguros. En segundo término, tengo la certeza de que un banco de seguros del Estado bien administrado no necesita asistencia financiera del Estado, en absoluto. Creo que desde ese punto de vista, el Banco tiene opciones para no recibir asistencia financiera del Estado. Si ello ocurriera, sería índice de que la Institución no está siendo bien administrada o gestionada.

Quería dejar esta brevísima constancia porque a eso me refería cuando opinaba sobre el tema.

SEÑOR GRENNO.- Con respecto al tema Banco de Seguros en sí mismo, personalmente confío en su viabilidad; creo que se ha ganado un lugar en la plaza que lo hará difícil de suplantar. Por eso me extrañó el planteamiento del señor senador Alonso Telechea, ya que no tiene mucho que ver con la cuestión.

El Banco de Seguros no es sólo la sección de Automotores sino que es una sumatoria de carteras en que en algunas tiene el monopolio y en otras compite con empresas privadas. En estas últimas, la menor porción del mercado que ha poseído es el 50%. Si sus tarifas fueran desastrosas, en las carteras de competencia, el Banco de Seguros no tendría ni una sola póliza y, sin embargo, las tiene. Lo más importante de esto, es que cuando comenzaron a hacerse las primeras negociaciones sobre la póliza única de transporte para el mercado común, por Uruguay no participó ninguna empresa privada sino exclusivamente el Banco de Seguros. Ello se debió a diversas razones, pero como en ese tema todavía era un monopolio, concurrió únicamente dicha institución. Las tarifas que se establecieron para la región se calcularon sobre las bases actuariales del Banco de Seguros, es decir que estos fueron asumidos como los valores reales a ser aplicados. Ese fue el primer intento de la región en una tarea común que ya ha sido puesta en práctica. En nuestro país se aplica esa tarifa, que no le da pérdida a la institución y es una tarifa colectiva de transporte

muy importante. Quiere decir que en ese caso el Banco tampoco quedó fuera de competencia.

El tema que se plantea, relacionado con el sector de automotores, a veces lleva a error. En realidad, no se hacen pedidos de informes al Banco de Seguros para tomar conocimiento de su situación. Los propios legisladores o el Poder Ejecutivo podrían haber tenido acceso a las bases actuariales para saber por qué se cobraba la prima. Tienen derecho a hacerlo, pero de ninguna punta del espectro de contralor surgió esa inquietud.

Voy a informar los flujos de Caja con que se movieron las dos carteras, es decir, la monopólica y la de automóviles. No se pudo recurrir a los balances porque el Banco tenía un atraso de tres años. Actualmente, sólo cuenta con los valores de 1991 y, por lo tanto, no podemos juzgar la última parte de su administración porque no tenemos con qué comparar los montos. Fíjense los señores senadores que en el año 1990 --he transformado los nuevos pesos a pesos uruguayos-- los premios fueron de $ 56:500.000, o sea un 58,5% de todos los premios del Banco , pero las indemnizaciones alcanzaron a $ 41:500.000, es decir, el 65,5% de todas las indemnizaciones en moneda nacional. La cartera tuvo una diferencia favorable de $ 15:000.000.

En el año 1991, los premios fueron de $ 102:800.000 --aumentan porque lo hace el cambio de la moneda-- y las indemnizaciones alcanzaron $ 103:800.000. Quiere

decir que se perdió $ 1:000.000.Es el único lugar donde los cálculos entre el monto de los premios y los siniestros dan pérdida. Y la dieron --esto le costó el cargo a un alto funcionario del Banco-- porque una sección especial del Banco, que es la que armoniza las tarifas, transformó esto en precio político por su sola decisión y no aplicó el aumento que correspondía. Los ajustes de tarifas se redujeron un 15% y se perdió una cifra enorme dentro del Banco por esa ausencia. Nadie lo advirtió y, cuando el Directorio lo constató, separó de su cargo a la persona responsable.

Ahora quisiera hacer un llamado de atención. Durante toda la época del proceso, los seguros de automóviles de nuestro país fueron los más baratos del continente, pero se calculaban con un precio político. Los seguros por accidentes de trabajo eran los más baratos del mundo, pero también correspondían a un precio político. Todo eso fue pagado por la cartera de Reaseguros y lo que entraba en ella se vertía a los automóviles y accidentes de trabajo. Existen informes de la Administración que lo demuestran. Quiere decir que el desfase de las carteras es algo sumamente relativo.

¿Por qué hubo un gran aumento en 1991? Porque no hubo un incremento en el período anterior debido a un problema interno del Banco. Para no cargar a otros los déficits de la cartera, tuvieron que actualizarse los precios y cobrarse una cuota adicional que amortiguara la pérdida. Se dio un tremendo desequilibrio hacia arriba.

Tan es así que en 1992, sobre $ 231:000.000 de pérdida y $ 175:000.000 de indemnizaciones, el Banco se quedó con $ 56:000.000.

Según me han comentado funcionarios del Banco de Seguro, ya se ha amortiguado el tremendo error de gestión o de administración del año 1991, y, en la cartera de automóviles, ya se han vendido a esta altura $ 178:000.000, se han pagado $ 91:000.000 de indemnizaciones y la diferencia asciende a $ 87:000.000. Estamos hablando de valores de Caja, no de ganancias ni pérdidas. Según se aprecia, esto daría una gran ganancia al Banco para este año y permitiría efectuar las reducciones que se están anunciando. La tarifa volverá a descender del 12 al 9, que es lo que se aplica en la región.

Quiere decir que el aumento se debió exclusivamente a una circunstancia, al igual que el no aumento de estos valores, durante toda la década del 70. Sin embargo, eso no juzga la buena o mala administración, sino tan solo cuestiones de tiempo y de momento en el desarrollo de la cartera. Existe una verdad que sí va a presionar sobre la cartera de automóviles y todas las demás. El Banco, en una política descontrolada --es difícil aplicar un adjetivo-- funcionó desde comienzos de la década del 70 hasta muy avanzada la misma, en el tema de reaseguros multiplicando sus posibilidades de reaseguros en el exterior, más allá de lo que cualquier cálculo técnico admitía. Existe una relación, porque el reaseguro es un porcentaje

de la capacidad de colocación. Eso no se tomó en cuenta acá y, mientras la plaza estaba operando por valores mínimos, se asumieron responsabilidades en el exterior no mensurables pero que, según nos informó el Directorio, podrían ascender a U$S 150:000.000 o más.

En ese momento y más adelante, evidentemente el Banco debería haber sido controlado de alguna manera, fundamentalmente por el Tribunal de Cuentas. Sin embargo, no lo fue y hace menos de un año que se citó a dicho Tribunal a una reunión de camaradería para decidir cómo salir del problema en el que todos estaban involucrados.

Ese tema será distribuido entre todas las carteras si no se cuenta con la asistencia del Estado. En la Argentina, fue el Estado el que pagó creando un impuesto especial sobre todas las pólizas para pagar las deudas del INDER. En Brasil, que también sufrió una gran pérdida, se creó un colchón al que todos contribuyen para pagar la deuda. Sin embargo, nosotros pretendemos dejar al Banco de Seguros librado a la fuerza del mercado, sin solidarizarnos con sus cuentas. Ese no es un problema de desequilibrio en la plaza, sino un absoluto desconocimiento de la realidad del Banco, que lo deja con una enorme inestabilidad en la región.

Personalmente, pasé en determinado período por la administración del Banco y, a pesar de que la misma se juzgue buena, mala o regular, no puedo pasar por alto cualquier afirmación que no esté sostenida por lo que uno sabe que es cierto. Por otra parte, no es

verdad que el Banco vaya a correr riesgos. Los datos no los vamos a encontrar en el Banco, pero si libramos la cartera de automóviles a la desmonopolización no sé qué va a ocurrir.

El domingo pasado se publicó en el diario "El País" -- estos datos no se encuentran en las oficinas en que correspondería-- la cantidad de autos que hay por faja anual. Cualquiera que quiera informarse puede leer que ninguna empresa de seguros presta su servicio a aquellos autos que tengan más de cinco años. Sin embargo, el Banco de Seguros del Estado ha asegurado en el interior el 62% de los autos modelos anteriores a 1980 y en Montevideo, un 44%. La proporción de los autos asegurables para estas empresas es 22% en Montevideo y del 10% en el interior.

Por lo tanto, si el mercado de automóviles quedara abierto y se pensara que el Banco puede correr riesgos, la empresa que venga a hacerse cargo del servicio tendrá la capacidad de un doce avo mensual de la Cartera, porque es de suponer que los autos no quedarán libres de un momento para otro, sino que se debe dividir entre los doce meses.

La otra pregunta es sobre qué nivel de nuestro parque automotor va a actuar esa empresa. Seguramente lo hará en el de los cero quilómetros. Al respecto, se podrá argumentar que los otros vehículos significan un mal negocio para el Banco, a lo que respondo que nadie hasta el momento ha podido comprobar, ni siquiera el Banco, que los autos viejos no son redituables. Si bien significan riesgo mayor en la calle, también es verdad que quien los conduce lo hace más despacio, porque no existe ninguno que pueda circular a 140 quilómetros por hora. El auto viejo presenta mayor riesgo de ser chocado; y si ocurre lo contrario, es porque las Intendencias no han aplicado las medidas correctivas que corresponden. Todos sabemos que en este país se permite circular coches sin frenos, sin luces o con gomas en pésimo

estado. Como todo esto es corregible, el Banco de Seguros del Estado no va a perder ese mercado. Pero menos perderá con respecto a los seguros por accidentes de trabajo que en las diferencias de caja que ha presentado en distintos años. lo hicieron en el mismo nivel que los automóviles. Cuando en 1990 quedaron $ 15:000.000 de diferencia en materia de autos, otros $ 14:200.000 surgieron por los accidentes de trabajo. Cuando en 1991 se perdió $ 1:000.000 en el rubro autos, la diferencia por accidentes de trabajo fue de $ 30:000.000. Cuando en 1992, quedaron $ 56:000.000 --en ese momento nos encontrábamos en un punto alto y la Cartera de automóviles comenzó a nivelarse-- quedaron $ 43.000.000 por accidentes de trabajo. Esta última Cartera es realmente redituable, y aunque está topeada en sus ganancias, permite una gran inversión. Este factor ha hecho que Uruguay sea un país líder en cuanto a ese tipo de preservación y, evidentemente, hay dinero suficiente para hacerlo. Por otra parte, al Banco de Seguros del Estado le quedará más de un 30% de Cartera cautiva, que podría llegar a un 60% si se le dieran más posibilidades. El Banco de Seguros del Estado no controla los accidentes de trabajo; se trata de una declaración volitiva la que cada uno dice lo que se le ocurre, ya que no hay inspectores que la controlen. Los propios Directores del Banco de Previsión Social han expresado que la evasión allí oscila en más del 40 % siendo que existe el contralor correspondiente; imaginen lo que ocurrirá en el Banco de Seguros del Estado. Insisto en que la Cartera de accidentes de trabajo es, en sí misma, un importantísimo sostén para el Banco.

Con respecto a la Cartera de automóviles quiero decir que no será perdida en el 70%, como se ha dicho, porque no habrá empresa que se

haga cargo. Lo mismo ocurrirá en el interior, porque cuando se habla de la cantidad de gente que recurre al Banco no se piensa que el equilibrio que podría hacer una empresa privada se lograría sólo en la capital de nuestro país, cuando la Institución tiene agencias hasta en las ciudades más pequeñas del país. De pronto, estas agencias son antieconómicas, pero de todas formas es la representación de un servicio expandido que todo Organismo oficial debe tener.

No puedo aceptar en silencio que se diga que las tarifas del Banco están desbandadas y sugeriría que solicitaran la información actuarial del Banco para tener una constancia técnica de la realidad.

SEÑOR ASTORI.- Nuevamente pido disculpas por mi interrupción, pero me interesaría disponer de la siguiente información y, eventualmente, de una confirmación de parte del señor senador Grenno.

Creo que fue el sindicato de trabajadores del Banco de Seguros del Estado que señaló en una Comisión que la tarifa de los seguros de automóviles, en promedio, representaba el 6% del valor del automóvil y que había pasado al 12%. Mi primera pregunta es si el señor senador Grenno confirma o desmiente, de acuerdo con la información que posee, esos datos que se han proporcionado.

En segundo término, quiero hacer un razonamiento, que más que una afirmación es una interrogante. ¿Es cierto que el Banco de Seguros del Estado ha tenido problemas de fijación de tarifas que lo llevaron a subestimarlas durante un período, obligándolo luego a sobreestimar la subsiguiente para corregir errores precedentes? ¿ Es cierto que un porcentaje relevante del mercado de automóviles no se le va disputar al Banco de Seguros del Estado por parte de las compañías privadas? De acuerdo con los argumentos expuestos por el señor senador Grenno, ¿cómo

es posible que la desmonopolización pueda producir un descenso importante en las tarifas del servicio? Siguiendo el razonamiento oficial, ¿qué beneficio se le prestará al usuario?

Si no descienden las tarifas, ¿para qué desmonopolizamos?

SEÑOR GRENNO.- Respecto a que las tarifas pasaron del 6% al 12%, debo decir que hay fajas donde se producen aumentos notables, pero en otras no ocurre lo mismo. Aquí se da una situación que seguramente el MERCOSUR va a corregir. Uruguay no es fabricante de automóviles, por lo que nuestros precios son muy altos con respecto a los argentinos o brasileños. Un auto en partes cuesta prácticamente ocho veces más que uno entero, lo que da lugar a un manejo de los repuestos en la plaza. Cualquier siniestro o corrección en Uruguay, es mucho más caro que en nuestros países vecinos, fundamentalmente en lo que se refiere a los autos de frontera. Además, los repuestos siempre son importados, lo que encarece el precio al Banco de Seguros del Estado. Existe una verdadera duplicación en la plaza y el Banco los paga como si fueran de origen. Allí hay graves problemas de fiscalización, pues, por ejemplo, un parabrisas que aquí vale diez, en Chile vale uno. El vicio de la tasación del Banco no se ha podido corregir.

No sé si este es el momento, pero creo que hay ciertos puntos que deben aclararse. El Banco de Seguros del Estado no es una Cartera, sino muchas que están interconectadas; y cuando hay que cobrar una tarifa, se entremezclan. Estos últimos tiempos han sido particularmente difíciles para la Institución porque el tema de reaseguros que venía siendo controlado, en cierto momento se desreguló; el mercado exterior se endureció, las empresas reaseguradoras del exterior comenzaron a tener fuertes pérdidas y quisieron cobrar a todos los que le debían. Aunque

significaron una pequeña cuenta, los cobradores se incrementaron. Además, como se modificó el Código General del Proceso, los juicios que demoraban tres años, ahora llevan sólo seis meses.

Esto significa que el gran volumen de juicios que el Banco tenía pendiente, comenzaron a solucionarse en forma muy rápida, ya que cambió la operativa. Anteriormente, el Banco tuvo que recurrir al asesoramiento de abogados --lo cual fue muy criticado--, debido a que no tenía capacidad para concurrir a defenderse por sí mismo.

Existen otras razones y, en ese sentido, cuento con informe firmado por el Subgerente General del Banco de Seguros del Estado, que demuestran que, por ejemplo, el desnivel del cálculo actuarial de la tarifa de autos producida por la falta de adecuación , llevó a una perdida de U$S 6:300.000. Asismismo, el porcentaje de aumento salarial por equiparación --que no estaba previsto en el Presupuesto, por lo que debió tratarse por separado--, otorgado en el año 1991 le produjo al Banco una pérdida de U$S 500.000, cifra que se vio aumentada en el año 1992.

Por otra parte, el Banco tuvo una serie de gastos en su preparación con vistas al ingreso al MERCOSUR, que lo desnivelaron en U$S 150.000. Debió crear una auditoría que costó , apróximadamente, U$S 300.000.

En otro orden de cosas, debemos tener en cuenta el marcado de vehículos y el pago de recuperos. Si bien no tengo las cifras concretas en este momento, puedo decir que el marcado de vehículos está unido a una política que, errática o no, se instrumentó por parte del Banco, con la anuencia del Poder Ejecutivo, que decretó el marcado de objetos. Además, se comenzó a pagar una serie de compensaciones al Ministerio del Interior, a los efectos de estimular la captura de vehículos. Lo mismo se hizo en el caso del recupero

de cauciones, pagando en este caso el 20% de lo que se recuperaba a la policía, lo que representa sumas importantes.

En lo que respecta a la identificación de objetos, se comenzó a pagar un timbre o sello al Ministerio del Interior, con destino a mejorar el aparato policial. Asimismo,se puso a su disposición la parte de sistemas y autos. Todo esto, tratando de bajar el nivel de siniestros a través del trabajo directo en la calle.

En este sentido, hubo múltiples presiones del Directorio y del Ministerio, ya que se trata de un convenio firmado por todos, pero esto le significó al Banco una importante erogación de aproximadamente U$S 200.000 mensuales.

Otro tema muy discutido y que produjo importantes pérdidas fue el acuerdo del Banco de Seguros del Estado con el Banco Hipotecario del Uruguay que fue hecho con cierta falta de previsión y significaba que prácticamente todas las casas otorgadas estuvieran cubiertas por el Banco. De este modo en 1992 se destinaron U$S 7:000.000 a ese rubro.

Hubo, además , un mejoramiento en la parte técnica, a la que el Banco destinó U$S 2:000.000.

Otro gasto notable es el que tiene que ver con el costo de la disminución de horario al personal que se registró a partir de setiembre de 1990.En virtud de una negociación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y AEBU se bajaron las horas de trabajo en 45 minutos. Evidentemente, ese tiempo no le sobraba al personal del Banco; no se trataba de 45 minutos de ocio, sino de trabajo, lo que hizo que fuera suplido por mano de obra contratada a esos efectos ,

lo que en el año 1991 le costó al Banco U$S 1:500.000.

En definitiva, todas estas pérdidas extrabanco, producto de la dinámica de su funcionamiento, salen de los gastos que el Banco realiza por concepto de gestión. De manera que esto es ajeno a todos los defectos que tiene una empresa pública, los que precisamente no debemos olvidar.

Tomando en cuenta la propuesta del señor senador Cadenas Boix en cuanto a considerar a las empresas públicas, mientras el Banco de Seguros del Estado se mantenga en las actuales condiciones le será muy difícil competir, no porque pierda en la relación, por ejemplo, premio-siniestro, sino porque la gestión del Banco es carísima. Esto es así porque tiene mucho personal y muy bien pago, si se compara con los sueldos de las empresas privadas. No es mi intención hacer comparaciones. Probablemente alguien piense que lo que hacen los Directores vale muy poco, pero un Director del Banco gana lo mismo que un adscripto. Y si a esa cantidad le sumamos las horas extras, percibe lo mismo que su chofer; mientras que un Gerente General gana dos veces y media lo que gana un Director. Con esa estructura de pirámide laboral es muy difícil que el Banco pueda funcionar. A esto se suma que, desgraciadamete, la pirámide sigue creciendo cada vez más, ya que aumentan los cargos jerárquicos y no los de menor nivel,ya que no ingresa personal y cuando sucede no se lo ubica en el último grado del escalafón. De esta manera, el costo del Banco sigue creciendo porque debe pagar adecuaciones que no se originan en su interior, así como cubrir los defectos surgidos desde el exterior. Además, tiene que abonar una cuenta que, a pesar de que lo está haciendo en forma muy

cauta -- aunque en cualquier momento puede desequilibrarse--, debe solventarlo con su producción.

Otra situación grave es la referente a la relación premios-indemnización. Todos sabemos que este aspecto implica una pequeña parte.En realidad, lo que va a dar la nivelación de la cartera de empresas es donde se coloquen esos premios.

El Banco de Seguros trabaja para las colocaciones de los Bancos Central, Hipotecario y de la República, porque no tiene ningún tipo de trato preferencial. Esto significa que recauda para que otros generen su utilidad.

Evidentemente, en esas condiciones, con monopolio o sin él, la situación del Banco de Seguros será caótica. La situación no va a cambiar según la cantidad de funcionarios; va a ser caótica porque su inserción dentro del mercado de seguros es sumamente atípica.

Estos elementos hacen, señor Presidente, que en lo personal considere que el tema es complejo, más allá de mi buena voluntad en el tratamiento de este proyecto de ley. Se trata de una problemática que está por encima de la buena voluntad de votar afirmativamente la desmonopolización. Existen elementos conexos que hacen a la necesidad de una normativa que establezca márgenes de solvencia.

Me gustaría señalar el ejemplo de España, que vivió el mismo proceso que nuestro país, para que pudiera observarse los problemas que atravesó la empresa española después del real decreto por el que se niveló el marco reasegurador.

Esto me lleva a pensar que en el Mercado Común no podremos integrar ningún acuerdo, fundamentalmente, con relación al transporte, que es tan importante que lo hagamos dentro de toda la región. Evidentemente, el MERCOSUR nos impone la desmonopolización; no nos queda otra alternativa. Tal vez, no exista una norma concreta que nos obligue; lo exige la propia realidad y la mala administración del Banco. Esto lo voy a debatir hasta el útlimo instante, porque es injusto pretender sostener lo contrario.

Es notoria cierta creencia de que la clase política no es de las mejores; sin embargo, no salimos en su defensa cotidianamente. No obstante, debo decir que no es verdad que el Banco tenga premios que no sean competitivos. De lo contrario , preguntemos a la competencia del Banco que lucha diariamente para lograrlo. También es cierto que hubo una circunstancia en torno a la cartera de automóviles que, por otra parte, es muy difícil, ya que sus ganancias son muy comprometidas, pero en todas partes del mundo este tema es así.

En cuanto a los reaseguros facultativos que maneja el Banco con el exterior, tenemos que la posición que consiguió el Uruguay a través del Banco de Seguros para el reaseguro de PLUNA, es mucho mejor que la que consiguieron Aerolíneas Argentinas y Aerolíneas Paraguayas para sus respectivos países; no sé cuál es el caso de Brasil. De todos modos esto lo logramos con una franca competencia y con el propio desarrollo que el Banco tiene en su parte actuarial. ¿Acaso ha habido algún estudio o intervención de este último sector para indicar si hay un desfasaje en las primas? No se ha hecho nada al respecto y nadie "metió la cabeza" dentro del Banco para hacer averiguaciones. No obstante se ha dicho que las cosas están mal; es muy fácil decir esto basándose en la sensación térmica que se siente en la calle, pero muchas veces se tiene la sensación de que las cosas están mal y luego se comprueba que no es así.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Unicamente deseaba hacer una pequeña aclaración. El razonamiento que desarrollé al inicio de esta sesión, apuntaba a la explicación que refiere a la necesidad del desmantelamiento de los monopolios para buscar una mejor relación entre precios y servicios. Esto obedece a una teoría que generalmente se aplica a cada uno de los monopolios con éxito, señalando que lo que estos generan son ineficiencias ocultas.

Por otro lado, el señor senador Grenno acaba de admitir esto último al plantear que la gestión del Banco es carísima, lo que no está directamente relacionado con las administraciones actuales o pasadas de esa institución y tampoco a las futuras. Seguramente el Banco debe moverse dentro de una normativa que ya está establecida por el Derecho

vigente y, quizás parte de esa ineficiencia por problemas de costo puede tener su origen, justamente, en el estatus que él tiene.

Por estas razones, desde ya adhiero a la propuesta que formuló el señor senador Cadenas Boix al comienzo de la sesión, a los efectos de que el Banco de Seguros, una vez desmonopolizado --si se quiere a través de esta misma norma-- pueda trabajar en un estatus que le permita modificar su estructura de costos.

En cuanto a la precisión realizada por el señor senador Astori de por qué el oficialismo insiste o plantea una desmonopolización si ello no obedece a un problema de costo, debo decir que justamente se trata de un problema de ese tipo y se pretende ir a la rebaja de los costos de gestión del Banco a través de la apertura del mercado, entre otras cosas.

SEÑOR GRENNO.- Quizás me haya extendido demasiado en mi exposición y por ello pido disculpas a los señores senadores. Posteriormente, por medio de interrupciones o a nivel del Plenario, trataré de desarrollar mi pensamiento. Sintetizando, señalo que mi sector va a apoyar esta iniciativa --personalmente también lo haré con las salvedades expuestas-- pero, independientemente de esto, creo que es absolutamente imprescindible que arreglemos la plaza y le demos al Banco de Seguros todas las alternativas que pueda desarrollar, a efectos de transformarse en un elemento de competencia, en la medida en que el Estado desee tener una institución de este tipo para sí misma. Esta última es otra gran interrogante que en el correr de los próximos días vamos a dilucidar.

SEÑOR ASTORI.- Simplemente, deseo saber si ya ha llegado a esta comisión la información que solicitamos del Directorio del Banco de

Seguros.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aún no, señor senador. Aclaro que con respecto a este tema, a pesar de que la mayor parte de las interrogantes fueron formuladas cuando estaba presente el Directorio de dicho Banco, se hizo llegar el texto de la versión taquigráfica --lo que fue recordado a través de Secretaría y finalmente se enviaron notas formales solicitando dicha información.

SEÑOR KORZENIAK.- Trataré de hacer una exposición lo más breve posible en la que desarrollaré tres temas.

En primer lugar haré una afirmación que fue largamente fundada y discutida en oportunidad de analizarse la Ley de Empresas Públicas. Concretamente, manifesté que tal como considero al monopolio del Banco de Seguros como una parte de su patrimonio --éste no está definido puramente en términos materiales sino intangibles-- pienso que no es una solución correcta que los problemas que puedan darse en las estructuras y organismos que lo manejan, se resuelvan simplemente por la vía de transferirlo. Si dejamos el monopolio cuando lo consideramos como un valor en sí mismo, en realidad, estamos ante una modalidad de transferencia.

En segundo término, trataré el tema de las relaciones de este proyecto de ley con el MERCOSUR y la firma del Tratado de Asunción y, por último, voy a hacer una referencia de tipo aclaratorio sobre la manera como se han encarado los conceptos de Derecho Público y Privado, cuando , con buenas razones, se ha argüido y compartido que las normas que rigen a los organismos públicos --en este caso el Banco de Seguros-- debieran tener otro tipo de connotación.

Con respecto al primer punto, voy a rescatar un argumento que se

ha esgrimido aquí y que es muy importante. Me parece de una falta tremenda de oportunidad que se entregue un arma tan valiosa para las negociaciones con los países vecinos, antes de que estas se lleven a cabo. ¿Por qué digo antes? Vamos entonces al segundo tema que es que no estoy de acuerdo --por lo menos entiendo que es algo muy discutible-- con la afirmación que viene en la exposición de motivos y que se ha reiterado constantemente en los últimos tiempos. Concretamente se ha dicho que el Tratado de Asunción derogó los monopolios legales que existían en el Uruguay. No comparto esta afirmación y creo que una tesis mucho más cautelosa era la que tenía el propio Ministerio de Relaciones Exteriores que el año pasado organizó un seminario para discutir el tema.

En la exposición de motivos que tenemos en nuestro poder se dice que en efecto los monopolios comerciales, como son los de seguros, resultan incompatibles con el MERCOSUR por tratarse de restricciones no arancelarias. En consecuencia, el Tratado de Asunción, aprobado en nuestro país por una determinada ley, produce su derogación. Creo que esta es una afirmación muy delicada --no digo temeraria porque este es un término que se utiliza mucho en los Códigos de Procedimiento para las condenas en costas-- y compleja que requiere un estudio detenido. En la sesión pasada insinué que si efectivamente el Tratado de Asunción hubiera tenido como uno de sus proyectos la derogación de los monopolios legales, lo menos que podría haberse hecho en el curso de la discusión era, precisamente, referirse a ese tema. Cuando se elaboró el Tratado de Asunción --en realidad fue hecho por Argentina y Brasil porque nuestro país participó cuando ya estaba todo armado-- no se establecieron referencias expresas a los monopolios --he revisado los

antecedentes-- ; es más, les pido a los señores senadores que recuerden que este Tratado fue votado por todas las fuerzas políticas. En lo que hace al Frente Amplio existieron algunas disidencias muy minoritarias pero, de todos modos, nuestro sector en bloque votó el Tratado y lo mismo hizo el Nuevo Espacio. Al mismo tiempo, es notorio que tanto un sector como otro, simultáneamente, estaban sosteniendo posiciones disímiles a las desmonopolizaciones.

En consecuencia, creo que se nos debe conceder un mínimo de coherencia en el sentido de que cuando votamos esto lo hicimos en el entendido de que no se derogaban los monopolios. Recuerdo muy bien la discusión que se originó en el Senado, donde se habló con mucho énfasis de abrir las economías, de bajar los aranceles aduaneros llevándolos a cero y se debatió mucho sobre si ello implicaba una postura genérica hacia otros países que no integraban el MERCOSUR. De todos modos, en ningún momento se habló de que quedaban derogados los monopolios.

Entonces, si se llega a esa conclusión --reitero que, en ese caso, habría que discutirla-- de que los monopolios son barreras no arancelarias, también se debe pensar lo mismo respecto de los regímenes de autorizaciones para instalar una compañía de seguros. Por tanto, lo único que se establecería en el proyecto de ley, sería la fecha, porque el monopolio ya no existe en función del Mercosur, a menos que el artículo 2º indique que las compañías de seguros uruguayas que se instalen sí deberán solicitar autorización. Sin embargo, las extranjeras no se ubican en esta situación, ya que se señala que los contratos de seguros otorgados en el país, sólo podrán celebrarse con compañías públicas o privadas instaladas en el país, que cuenten con la autorización del Poder Ejecutivo para operar en la materia. De acuerdo a estas tesis, dicha autorización sería una barrera no arancelaria. Además, aclara que todo ello es sin perjuicio de los dispuesto en tratados internacionales de que forme parte Uruguay.

Esto significa que todos los artículos que hablan de una superintendencia de seguros establecen controles. Si las barreras no arancelarias son todas las mencionadas, hasta comprender el concepto de los monopolios legales, entonces, con más razón, éstas lo serían y no regirían por estar el MERCOSUR.

Por lo tanto, si el Tratado de Asunción derogó los monopolios, no podemos utilizar el término "derógase", sino "declárase derogado a partir de" una fecha determinada.

De lo contrario, se estaría ante una afirmación un poco ligera, y no creo que sea correcta. Además, los antecedentes de la discusión del Tratado de Asunción, no me demuestran que eso sea así.

Por otra parte, el señor senador Cadenas Boix formuló una pregunta al señor senador Astori, quien le respondió que estaría de acuerdo en que se rigiera el Banco de Seguros por el Derecho Privado, siempre que ello no fuera junto con la desmonopolización, porque --como en el caso general de las empresas públicas-- estaríamos probando si una modificación de la manera en que funciona y esa sería la solución al problema. Al respecto, deseo hacer una precisión. Pienso que todos estamos de acuerdo en que las reglas y la práctica que regula la actividad de las empresas públicas --en este caso el Banco de Seguros del Estado-- deberían otorgarle eficacia y eficiencia a la Institución. Creo que, al menos, los señores senadores Cadenas Boix y Astori, además de quien habla estamos de acuerdo en ese punto.

No obstante ello, pediría que eso se hiciera coincidir con la aplicación del Derecho Privado a las empresas públicas, si se toma un particular concepto de aquél. Estimo que debería tomarse una de las 104 definiciones de Derecho Privado y Derecho Público que figuran en un libro del señor Hollinger, muy citado por el doctor Sayagues Laso. Me parece que deberíamos elegir aquélla que sostiene que el Derecho Privado es el derecho que modernamente caracteriza a las relaciones jurídicas que funcionan con agilidad. El Derecho Público nació con

la finalidad de que se pudieran hacer las cosas más rápidas y de manera eficiente. Tanto es así, que los pocos autores que niegan esta distinción, argumentan que fue un derecho nacido para actuaciones rápidas y unilaterales, donde las partes no tenían las oportunidad de controvertir. Este es el concepto clásico de Derecho Público. Entre los cien criterios que se manejan al respecto, se mencionan las facultades exorbitantes del Estado y la posibilidad de actuar sin consulta con la otra parte. Todo esto era lo que le confería agilidad al Derecho Público. Entonces, creo que cuando se afirma que se desea cambiar el Derecho Público por el Privado, en realidad, se está queriendo transformar la lentitud, la ineficacia y la burocracia. Por ejemplo, ¿qué es lo que se dice con respecto a que se aplique el Derecho Público al Banco de Seguros del Estado? ¿ Cuáles son los temas involucrados? Popularmente, se habla de la inamovilidad de los funcionarios, aspecto que es totalmente descolocado dentro de las empresas públicas, donde no existe tal inamovilidad.

En consecuencia, sólo se trata de que los estatutos de los funcionarios de las empresas públicas deberían establecer un procedimiento rápido, tanto como el de una empresa privada, sin necesidad de que sean Derecho Privado. Por simple manejo de los conceptos clásicos, el estatuto de los funcionarios del Banco de Seguros, no podrá estar nunca en la órbita del Derecho Privado. Entonces, bastaría que una norma de ese estatuto indicara que, cumpliéndose ciertas garantías --no estoy de acuerdo con que en la función públi

por el solo hecho de pagarle indemnización—, el funcionario puede cesar en sus tareas. Aclaro que no estoy de acuerdo ni creo que sea sano que se proceda tal como se hace en la función pública. Pero con la misma velocidad se puede dar la garantía de la defensa y establecerse una norma en la que se indicara, por ejemplo, que en diez días se deberá realizar una investigación, dándole la oportunidad de defenderse. Por lo tanto, no tiene nada que ver el hecho de que se trata de Derecho Público o Privado. Lo que sucede es que las normas actuales de Derecho Público están muy atrasadas.

Tampoco creo que sea bueno que los organismos públicos --más allá de que se trate o no de empresas comerciales-- actuen sin alguien que los controle. En ese sentido, hay mecanismos de auditoría, internos o externos, que se aplican en las empresas privadas. Por lo tanto, el problema no radica en que exista un órgano de control, sino en que se demora mucho en efectuarlo. ¿Cuál es la razón por la cual el Derecho Público sea ineficaz? Es que se trata de normas y prácticas viejas que se han ido acumulando y hacen que darle vista al sumario de un empleado, insuma muchos años.

SEÑOR GRENNO.- Deseo indicar que estoy de acuerdo con mucho de los aspectos que señala el señor senador Korzeniak. Sin embargo, hay otros casos que no debemos olvidar y, precisamente, son los relativos a la falta de compatibilidad entre la forma de conducirse de una empresa privada y otra regida por la norma estatal, en lo que tiene que ver con la elasticidad de la función.

Me explico. Supongamos que el Banco de Seguros cambie el criterio de asegurar todo lo que sea asegurable --en función de tratarse de un organismo monopólico-- porque van a haber otras empresas y pase a ser selectivo --cosa que no ocurre en este momento--, resolviendo no hacer seguros rurales porque no le son convenientes, ¿cómo hace para desarmar un área de técnicos muy importante que posee, si no va a trabajar más en esa materia? Supongamos que mañana decida no administrar más sus propiedades o convertir sus reservas, ¿qué cosa puede hacer con los arquitectos que en él revistan? La solución no es fácil, porque aquí no se trata de un solo tema.

SEÑOR KORZENIAK.- En el Uruguay, la supresión de servicios es un fenómeno que la tradición política y jurídica lo registra. Por ejemplo, un día en nuestro país se eliminó el llamado Contralor de Exportaciones e Importaciones. La oficina que lo llevaba a cabo contaba con una cantidad importante de personal. Que recuerde, no se produjo ningún tipo de caos ni problema, porque siempre hay normas por las cuales se busca la forma de solucionar temas de este tipo. Cuando cerró FUNSA y la ONDA, ¿acaso no se planteaba un problema similar? ¿Por qué creemos que el Derecho Privado es como una especie de mago que saca de la galera las soluciones? Cerró ONDA y, ¿qué pasó con sus empleados? Hubo problemas y se pedía que se buscaran soluciones.

Entonces, si el Banco de Seguros comienza a trabajar con el criterio que el señor senador Grenno tilda de elasticidad, que está previsto en el Derecho Público, hay que saber utilizarlo.

Un sumario administrativo puede llevarse a cabo en un Ente Autónomo en 10 días. Esto es algo posible --no estoy hablando en

teoría-- cuando se trabaja bien y se desea hacer. Eso responde a un concepto especial de Derecho Privado y de Derecho Público. Precisamente por esta razón, deseo que no se tome como una disidencia con lo que hace unos momentos planteaban los señores senadores Cadenas Boix y Astori; estoy totalmente de acuerdo con ellos, siempre que se tome como concepto para distinguir el Derecho Privado del Público uno de esos criterios modernos que tienden a...

SEÑOR CADENAS BOIX.- ¿Me permite, señor senador?

Es para aclarar el sentido de mi intervención originaria. A lo que me refería era a que el Banco de Seguros actuara dentro de un marco jurídico similar al del resto de las empresas que trabajan en el mismo giro. La idea es que su acción se midiera con la misma vara y que estuviera sujeta a idénticas consecuencias y responsabilidades; o sea que el marco jurídico de unas y otras fuera exactamente el mismo.

SEÑOR KORZENIAK.- Lo que plantea el señor senador Cadenas Boix puede ser posible en términos de actividad, pero no en términos estructurales. Por ejemplo, un organismo del Estado no puede tener un Directorio nombrado del mismo modo que el de una empresa privada puesto que, por algo, pertenece al Estado; son otras las reglas que lo rigen.

Quiero decir, además, que el tema de la elasticidad comercial tampoco ha sido omitido por el Derecho Público; en él se ha trabajado desde mucho tiempo atrás. Precisamente, en la actividad comercial los organismos del Estado actúan efectivamente como si fueran particulares. A nadie se le iba a ocurrir en la época en que AFE vendía boletos para pasaje, que era necesario hacer una licitación en la ventanilla para que un señor que viajaba de Montevideo a Rocha adquiriera su boleto. Obviamente, vendía sin licitación y sin hacer un llamado a precios.

Tampoco el Banco de Seguros tiene que hacer ninguna operación extraña para contratar un seguro. ¿Por qué razón? Porque actúa en la vida comercial y este tipo de contratos responden a esa naturaleza. Entonces, de lo que se trata es de modificar aquellas cuestiones previas tales como la base funcional y de dirección, la forma en que se organiza la compra de sus edificios, etcétera, para que ello no le signifique incurrir en una actividad ineficaz. Sólo de eso se trata. ¿Acaso cuando el Banco va a colocar un seguro hace algo distinto a lo que haría una empresa privada? ¿Procede a una licitación? No; simplemente realiza la operación comercial típica. Por su parte, el Banco de la República otorga préstamos, recibe depósitos y concede libretas de cheques al igual que cualquier banco privado. ¿Dónde está la diferencia? Está en la dirección, en la gestión y en otro de los temas del que siempre se habla: los empleados. En este sentido, en más de una oportunidad se ha hecho referencia al régimen de estímulos para que éstos puedan ascender y al de desestímulos para aplicarlo a aquellos que no rinden y que toman la función como algo burocrático y sin ningún espíritu de progreso. ¿Qué impide que se establezcan esas normas? ¿Hay alguna regla de la Constitución que prohíba imponer el premio a los talentos y virtudes en la función pública? No; por el contrario, el artículo 8º manda que esas diferencias se tengan en cuenta. Entonces, póngase eso en los estatutos.

Repito que mi idea era aclarar que no con el simple hecho de decir que se rige por el Derecho Privado --salvo que tomemos uno de sus conceptos, en cuyo caso sí estaríamos de acuerdo--, se arregla la cuestión del funcionamiento de las empresas públicas; ni siquiera se lo hace diciendo que deben funcionar igual que las empresas privadas. En

general --no conozco exactamente cómo funcionan las empresas de seguros--, nuestro país no se ha caracterizado por un funcionamiento demasiado eficiente en el plano privado, y esto es algo muy conocido.

Finalmente, deseo señalar que coincido totalmente en la inconveniencia de establecer, a esta altura, una desmonopolización respecto al Banco de Seguros. A mi juicio, del conjunto de la exposición del señor senador Grenno, recogí la impresión --no lo puedo afirmar con total contundencia-- de que también él la consideraba inoportuna. Honestamente, me pareció que decía que sin haberse creado algún perfeccionamiento del mercado de seguros, era inoportuno comenzar con la desmonopolización, aun cuando tomé nota de sus afirmaciones en cuanto a que sustancialmente era partidario de que se llevara a cabo. Dejo planteado esto aquí, porque --reitero-- me pareció que era lo que resultaba del conjunto de su exposición.

SEÑOR RICALDONI.- Adelanto que voy a votar en general el proyecto, porque considero que en este tema no se justifica una discusión de la profundidad y, digamos, de la inteligencia de la que venimos haciendo gala en estas sesiones.

Pienso que lo relativo a las áreas de actividad del Banco de Seguros que se verían afectadas en caso de que este proyecto se convirtiera en ley, no justifica que se esté pensando que dentro de esto está prácticamente implícita una suerte de modificación tan sustancial de lo que son las estructuras habituales en esta materia en el quehacer de las empresas públicas, como se supone.

Sin perjuicio de ello, deseo hacer algunas reflexiones que tienen que ver con el articulado del proyecto.

Prácticamente, no coincido con la redacción de ninguno de sus

artículos. Es más: creo que algunos adolecen de graves defectos técnicos, mientras que otros contienen soluciones que no son convenientes.

Señalo esto porque, así como voy a votar el texto en general, mi intención es tratar de contribuir a que aquellos artículos con los que discrepo sean perfeccionados.

Por otra parte, deseo referirme a otro aspecto que me preocupa por lo que se viene diciendo en estas sesiones y que, a mi juicio, desborda lo relativo a la desmonopolización de algunos de los seguros que tiene el Banco. Este tema se vincula, fundamentalmente, con un concepto mucho más amplio, que es el de la llamada reforma del Estado.

Se ha sostenido, señor Presidente, que con la plena entrada en vigencia del MERCOSUR habrían de cesar los monopolios estatales de los Estados parte. Admito, reconozco, sé que este es el punto de vista de una parte de la biblioteca, pero creo que no se trata de una afirmación que no admita discusión. Por el contrario, entiendo que esto es más que opinable. En lo personal, estimo que no es así y, además, se debe tener en cuenta que no podemos estar promoviendo un proyecto de ley a partir de un supuesto que también es más que opinable que se dé, al menos en los plazos previstos.

En el Mensaje que acompaña a este proyecto de ley se señala, textualmente, que "los monopolios comerciales, como lo son los de seguros, resultan incompatibles con el MERCOSUR por tratarse de restricciones no arancelarias". Las discusiones que se han suscitado a este respecto,

por ejemplo, en la Comunidad Económica Europea, y algunas de las soluciones que se han dado, sobre todo en las primeras décadas a partir del Tratado de Roma, podrían integrar la otra parte de la biblioteca.

Realmente, no creo que las restricciones no arancelarias tengan que ver con los monopolios estatales. En el país hay otros monopolios y otras actividades estatales que, en mi concepto, son de mucha mayor importancia que aquello que básicamente ha estado en el centro de la discusión de esta Comisión, que son las pólizas relativas a los seguros automotores. Entonces, me parece que compartir esta tesis es estar de acuerdo con la posición de que otras actividades o monopolios estatales cesan automáticamente con el MERCOSUR. Como ya señalé, reconozco que es un tema opinable y que quienes formulan esas afirmaciones lo hacen con autoridad, pero entiendo que esa es una postura que dista mucho de ser aceptada pacíficamente.

Hay otro aspecto a tener en cuenta. Cuando se habla de que una ley puede estar en contradicción con un tratado internacional, se olvida que este último, a partir del momento en que es aprobado, se transforma automáticamente en Derecho interno. Es decir que es tan Derecho interno como las demás leyes, con la diferencia sustancial de que su eventual incumplimiento, aunque no quita validez a la ley que pudiera estar violándolo en la esfera interna, crea responsabilidad internacional para el Estado. Pero eso es harina de otro costal. El problema del "pacta sunt

servanda" --los pactos deben cumplirse-- hace a lo que tiene que ver con las posibles responsabilidades del Estado, y no a la validez de una ley interna que desconozca el tratado internacional.

Es posible que lo que voy a decir a continuación deba formar parte de la discusión particular, si es que se alcanza una mayoría para aprobar en general este proyeto de ley en la Comisión. De todas maneras, quiero hacer algunas observaciones en este sentido. En la exposición de motivos se dice que esto formaría parte de las llamadas restricciones no arancelarias. A mi juicio, ello no es así, y pienso que la fundamentación se podría buscar por otro lado, aunque no la he encontrado en forma categórica. Si observamos, por ejemplo, lo que expresa el artículo 2º de este proyecto y lo que antes se establece en el artículo 1º, advertiremos que existe una contradicción que me parece que la Comisión debería corregir, sea cual sea el camino que se tome en estos trabajos.

En el artículo 2º, dentro de la línea que señalaba el señor senador Korzeniak, inspirada en la exposición de motivos, se dice: "Los contratos de seguros otorgados en el país, sólo podrán celebrarse con compañías públicas o privadas, instaladas en el país, que cuenten con la autorización del Poder Ejecutivo para operar en la materia, sin perjuicio de lo dispuesto en Tratados Internacionales en que la República sea parte." Es decir que el MERCOSUR o cualquier otro tratado que se celebre o esté vigente en el país, podría contener una cláusula

de esta naturaleza, lo que supondría producir el mismo efecto que establece el primer inciso del artículo 2º. En cambio, el artículo 1º --luego de establecerse en la citada norma lo que podría denominarse la cuestión central en la materia, tanto para el proyecto de ley como para la exposición de motivos--, contradiciendo al 2º, dispone que se derogan todas las disposiciones que establecen monopolios de contratos de seguros en favor del Estado y que son ejercidos por el Banco de Seguros del Estado, con excepción de las relativas a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Entonces, ¿en qué quedamos, señor Presidente? Si son correctos la tesis de la exposición de motivos y lo expresado en el artículo 2º, el artículo 1º está mal; pero si el artículo 1º es correcto, lo que está mal es el artículo 2º. Esa es una contradicción que, más allá de lo que resuelva la mayoría de la Comisión y del Senado, en su caso, tenemos que corregir, porque me parece que es evidente la diferencia de solución entre estos dos artículos.

El artículo 2º, además, contiene una diferencia de criterios entre sus incisos primero y segundo. En el primero, se deja a salvo lo que resulte de lo dispuesto en tratados internacionales en que la República sea parte. ¿Para qué? Para autorizar compañías de seguros públicas o privadas. Allí sí rigen los tratados; no hay monopolios, etcétera.

En el inciso segundo no se hace la misma salvedad, con respecto a que ello es sin perjuicio de lo dispuesto en tratados internacionales. Está referido no a los contratos de seguros otorgados por compañías públicas o privadas, sino a las companías reaseguradoras. No sé si esta es una omisión involuntaria o si tiene una explicación pero, si la tiene, creo que sería importante conocerla.

SEÑOR GRENNO.- El inciso segundo del artículo 2º --no me refiero al tema de redacción-- es absolutamente impracticable. No existen ni pueden existir compañías reaseguradoras de base nacional. Estos cuentan con un sistema de funcionamiento planetario; trabajan con ese tipo de respaldo. Tampoco sería posible que contaran con la preautorización del Poder Ejecutivo. Lo que sí funciona en el área son determinados corredores que sobre el mercado normal de ingresos, como el Lloyd, hacen su negocio. Sin embargo, establecer que las compañías reaseguradoras deben actuar en el país con control del Poder Ejecutivo es algo absolutamente inédito en el mundo entero. Además, eso haría que ningún reaseguro fuera confiable porque lo que le da esta característica es la gran dispersión del riesgo. Una compañía nacional concentra el riesgo, no lo dispersa.

SEÑOR RICALDONI.- Si lo que manifestó el señor senador Grenno fuera exacto --sin duda debe serlo-- también estaría afectando los propósitos del propio proyecto. Si la limitación va a significar prácticamente el retiro de las compañías reaseguradoras en lo que tenga que ver con los seguros otorgados en el país, no veo cómo se

instalarían con cierta tranquilidad las compañías de seguros públicas o privadas.

SEÑOR GRENNO.- Las empresas reaseguradoras no trabajan en el lugar de origen. Son el respaldo de las empresas aseguradoras de origen, salvo en países muy desarrollados y con grandes carteras. Dichas empresas deberán escapar de cualquier norma nacional, a menos que existan agentes de toma del reaseguro y de recolocación, que es la solución que encontraron Argentina y Brasil. No eran reaseguradoras en sí mismas, sino tomadoras de todo el seguro nacional, reconvirtiéndolo en el exterior.

Evidentemente, en este proyecto el reaseguro no puede ser objeto de un tratamiento similar al del seguro porque en ninguna parte del mundo lo es. Existe una gran documentación que respalda este tipo de procedimiento.

SEÑOR RICALDONI.- Como dije al principio, estoy señalando mi coincidencia con la idea general pero mi discrepancia con la formulación. Digo esto porque podría aparecer como contradictoria la conducta de un miembro de esta Comisión Integrada que vote en general un proyecto y posteriormente haga objeciones importantes a, prácticamente, la totalidad del articulado.

En el artículo 4º comparto la solución de la Superintendencia de seguros. Me parece bien que forme parte de los órganos desconcentrados del Banco Central. Sin embargo, considero que son más importantes de lo que podrían parecer a primera vista las expresiones del último inciso que señalan que solamente tiene competencia para

coordinar la actividad del sector público vinculado con los seguros. Si lo que pretende el proyecto es la competencia o la concurrencia entre compañías públicas y privadas y el Banco de Seguros del Estado, no entiendo cuál será la coordinación. ¿Es lo que le queda a la institución como actividad o se considera que su actividad no es una coordinación sino que debemos involucrarnos en las cuestiones del Banco para tratar de realizar las mejoras que todos creemos que deben hacerse en su gestión?

En mi opinión, la coordinación de esta Comisión debe abarcar a todo el sector asegurador que actúe dentro del país. No deseo entrar en otros detalles, señor Presidente, pero termino diciendo que esta comisión honoraria, que realmente no parece algo importante dentro de la estructura del proyecto de ley pero evidentemente merece más del 20% de su contenido --comprende dos de los siete artículos-- involucra algunas disposiciones vinculadas a la integración de la Comisión que quizás diera mérito a alguna reflexión. No sé si no se justificaría --en el caso de que se desee efectivamente su participación en la misma-- la intervención de delegados, por ejemplo, de AEBU. Ya que los hemos invitado a la Comisión y escuchado, considero que sería bueno que se integraran e intervinieran en esta comisión asesora en todo lo que pudiera tener que ver con un manejo del mercado de seguros diferente al que ha tenido el país durante muchas décadas.

Sin embargo, no creo que temas como el del

anteproyecto de una nueva Carta Orgánica del Banco de Seguros, la regulación de la actividad de intermediación en materia de seguros y otras disposiciones que aquí se mencionan, como el régimen jurídico del contrato de seguros y de reaseguros, deban ser materia de estudio de esta comisión honoraria. Preferiría que las propuestas de modificaciones a todos estos aspectos del proyecto de ley, formaran parte de las posibilidades de la superintendencia de seguros y reaseguros del propio Banco Central, por ejemplo. A mi juicio, transferir esta competencia de propuestas a la Comisión honoraria es minimizar involuntariamente la trascendencia que puede tener dentro de lo que sería esta actividad si el proyecto se convirtiera en ley.

SEÑOR BOUZAS.- Voy a votar la derogación de los monopolios por considerar que siempre son inconvenientes y que en raras excepciones son necesarios y justificados. Dada la larga discusión que esta Comisión ha mantenido, señalo que considero que los resultados del monopolio han sido particularmente perjudiciales para los consumidores de seguros en el Uruguay.

Por esa razón, es que voy a votar afirmativamente la derogación del monopolio, y no porque sienta que necesariamente el monopolio cae frente a la entrada en vigencia del acuerdo del Mercado Común del Sur.

En segundo lugar, señalo que si queremos entender al MERCOSUR como un real mercado común o como una zona de libre comercio, el establecer legalmente monopolios, por medio de cualquiera de los Estados-partes, implica una restricción a quienes quieran desarrollar la actividad comercial que se limitará dentro del país, pero no a aquellos que la realicen fuera, en los Estados asociados a Uruguay. Desde el momento en que la zona de mercado común supone el libre intercambio de bienes y servicios, la libre circulación de ningún Estado podría resolver que determinada actividad comercial no puede llevarse a cabo fuera de su territorio, sin renunciar al concepto básico del Tratado. El Estado, en este caso, sólo podría decir que quienes desean realizar seguros a través de empresas fundadas en Uruguay, no pueden hacerlo. Solamente el Estado puede prestar este servicio a través del Banco de Seguros del Estado. Esto no se lo podrá decir ni a las empresas argentinas ni brasileras ni paraguayas. En consecuencia, si mantenemos el monopolio en favor del Banco de Seguros del Estado, estaremos estableciendo una discriminación en perjuicio de las empresas uruguayas o de los ciudadanos que quieran realizar la actividad de seguros. Reitero que aunque pienso que esos son los efectos del Tratado, mi posición está fundada en lo siguiente: los monopolios pueden ser aceptados en situaciones de excepción y aquí ha quedado demostrado que el tratamiento monopólico sólo ha servido para perjudicar a quienes debían ser considerados en primer término, es decir, los consumidores del servicio.

En tercer término, quiero decir que discrepo con el acento que se ha puesto sobre el objetivo. He sentido hablar mucho del Banco de Seguros del Estado, de sus actividades y de sus funcionarios, cuando lo importante es que esté al servicio de los ciudadanos uruguayos, como cualquier otro Organismo del Estado. Siempre estaré enfocando a la situación de mejor beneficio para los habitantes de mi país. En consecuencia, desde mi punto de vista --y a diferencia de lo que he percibido en la discusión de esta Comisión-- la preocupación fundamental debe ser cómo van a ser tratados quienes quieran asegurarse en el mercado uruguayo, de aquí hacia el futuro. Por esa razón, coloco en un segundo orden la preocupación de cuál será el destino de la empresa Banco de Seguros del Estado. Desde ese orden de valoraciones, creo que sería beneficioso encontrar una solución de libre competencia en las reglas de juego de los seguros, para proporcionar una ventaja a quienes quieran asegurarse en Uruguay.

En cuarto lugar --tal como lo expresó el señor senador Ricaldoni--, comparto la idea central del proyecto pero tengo observaciones que hacer al articulado, las que desarrollaremos en la discusión particular. En ese sentido, quisiera que el proyecto hiciera una referencia expresa en el sentido de que no se mantenga caído el monopolio del Banco de Seguros del Estado, en beneficio del oligopolio de las empresas privadas. Creo que debemos ir a una real libertad de mercado, porque a través de las leyes de 1911 y 1926, el Estado dio el monopolio al Banco de Seguros, reservando a las empresas que ya tenían actividad en algunos de esos seguros, el poder seguir actuando junto al Banco de Seguros del Estado. Mi propósito es que esta ley sea clara al establecer que a partir de su vigencia, el mercado de seguros será de

libre competencia y no de exclusividad del Banco de Seguros del Estado ni de las empresas que desarrollaron esa actividad antes de que se instaurara el monopolio.

SEÑOR CADENAS BOIX.- El enfoque que está dando el señor senador Bouza a su exposición --sobre todo acerca de la competencia total entre las empresas nacionales y extranjeras que quieran dedicarse a los seguros en nuestro territorio--, es exactamente el mismo que inspiró al Poder Ejecutivo al enviar este proyecto. Reitero que este proyecto de ley busca establecer la mayor transparencia y cristalinidad en la competencia en el rubro de los seguros.

SEÑOR BOUZA.- No dudo que esa haya sido la intención del Poder Ejecutivo, pero desde el momento en que el texto no menciona, en ninguna de sus disposiciones, la situación de oligopolio en la que quedaron las empresas privadas, prefiero que su finalización sea expresamente determinada y no que ello surja de interpretaciones que pueden resultar erróneas.

Por último, creo que cuando entremos en la discusión particular podremos analizar muchas de las normas que criticaba el señor senador Ricaldoni, así como otras que aprobó. A mi juicio, no tiene sentido que una Comisión Honoraria integrada por el sector privado, sea encomendada para tener una iniciativa frente al Poder Ejecutivo a efectos de modificar la Carta Orgánica del Banco de Seguros del Estado.

Cuando concurrieron los representantes de las empresas privadas que desarrollan actividades de seguros en régimen de monopolio en el mercado uruguayo, les pregunté cómo habían funcionado sin una superintendencia del Banco Central del Uruguay durante 80 años y sin tener quiebra. No fueron controladas ni por el Banco de Seguros del

Estado, ni por el Banco Central ni por el Estado. En consecuencia, les pregunté si consideraban mejor que a partir de la vigencia de esta ley estuvieran regidos por una oficina del Banco Central del Uruguay que les estableciera las condiciones para seguir funcionando. Ante mi sorpresa me contestaron que preferían esto último. Pienso que esa decisión se deba a que se trata de empresas que estuvieron protegidas por el oligopolio.

Observo que siempre tenemos --lo asumo como parte mía-- una tendencia marcada a desconfiar de la gente y a creer que en el Parlamento y en los distintos Entes públicos a través de sus oficinas, siempre van a desarrollar sus actividades, mejor que cada uno de nosotros. Ese es un pecado que ha llevado al Uruguay a caer en la ineficiencia de la que tanto hemos hablado en las reuniones de esta Comisión. Muchas veces pensamos que el burócrata siempre sabe más que quien arriesga, cuando normalmente sabe menos y tiene menos interés en que las cosas funcionen con regularidad y eficiencia. En resumen, sería muy cauto en atribuir estas competencias y en fijar cómo se establecen.

Asimismo, quiero dejar constancia que en la oportunidad en que nos visitaron las distinguidas personas que nos asesoraron hice observaciones con respecto al inciso segundo del artículo 2ºy me parece, al igual que al señor senador Grenno, una pretensión imposible. Por lo tanto, debería ser absolutamente desechable el hecho de que las compañías aseguradoras sean autorizadas o no por el Poder Ejecutivo, así como también la pretensión de que exista --y no se dice cuál-- una autorización previa de este Poder para toda empresa que quiera llevar adelante actividades de seguros. Esto quiere decir que por la vía de la Superintendencia del Banco Central se crea una especie de organismo rector que establece las reglas de funcionamiento.

Cabe destacar que previamente se dice que el Poder Ejecutivo tiene que dar una autorización, pero no se establece en el proyecto sobre qué bases éste debe pronunciarse y cuáles son las garantías que se ofrecen a quienes deseen desarrollar esta actividad. Manifestarlo tal como aquí está escrito podría dar lugar a un mayor margen de arbitrariedad y discrecionalidad. El Poder Ejecutivo podría no aceptar una solicitud de una empresa aseguradora para funcionar en el mercado uruguayo y no caberle, entonces, ninguna responsabilidad.

Considero que, por lo menos, habría que establecer --si se estima conveniente-- que exista una autorización inicial del Poder Ejecutivo para poder operar en materia de seguros, a los efectos de establecer la responsabilidad de este Organismo cuando otorgue o cuando niegue esas autorizaciones, esto es, cuando las autorice de acuerdo con las condiciones establecidas en la ley o las niegue sin respetar lo establecido. De esta manera, no dejaríamos total libertad de acción al

Poder Ejecutivo.

Deseo referirme a otro punto. El artículo 5º, que trata de la aplicabilidad para las empresas que se dediquen a seguros, es decir, de las normas del Decreto-ley Nº 15.322 y de las modificativas de la Ley Nº 16.327 de Intermediación Financiera, en su inciso segundo expresa que la reglamentación determinará las demás normas de las citadas leyes que deban ser aplicables a las compañías de seguros o en general a activadades de seguros en virtud de su naturaleza.

Considero que la reglamentación no puede establecer cuáles son las leyes que van a regir, sino que debe remitirse a aplicar las normas establecidas en las leyes que está reglamentando.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo manifestar que concuerdo con las exposiciones que han hecho mis compañeros de Partido, los señores senadores Ricaldoni y Bouza, en el sentido de votar afirmativamente el proyecto de ley en general, apoyar la desmopolización de los seguros y objetar ciertas disposiciones en la forma en que están redactadas. A este respecto, para no incursionar en el tema, es mi intención hacerles llegar como un aporte al trabajo realizado por los compañeros de la Comisión alguna notas que he efectuado acerca de este tema. En ese sentido, si la Comisión me autoriza, quisiera que estos como otros aportes realizados por otros señores senadores sean trasmitidos, vía Secretararía, a los demás miembros de la Comisión, a fin de trabajar más rápidamente en este proyecto de ley de urgente consideración.

Con respecto al tema MERCOSUR, quiero dejar constancia de que coincido con el enfoque expuesto por el señor senador Bouza. Esto

quiere decir que si nosotros sostuviéramos la vigencia de los monopolios sería algo en contra de nuestra posición, ya que estaríamos habilitando la entrada de empresas de otros países, impidiendo que esos bienes y servicios se produjeran en el Uruguay. Esta argumentación fue desarrollada cuando discutimos el tema de los alcoholes en la Comisión de Hacienda Integrada con la de Constitución y Legislación.

Por último, con respecto al tema del régimen jurídico de las empresas --al que aludió el señor senador Cadenas Boix-- valen las mismas consideraciones que realicé en la discusión sobre empresas públicas, momento en que no se dieron las condiciones para incorporarlas al texto, por lo que redacté un proyecto de ley separado para los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, donde traté la problemática de los seguros. En consecuencia, debo decir que estoy de acuerdo con las manifestaciones dadas a conocer por los señores senadores Astori, Cassina y Grenno, en cuanto a que el Banco de Seguros --bajo el régimen actual-- constituye un patrimonio en algunos aspectos intangible, que debe ser adecuado en igualdad de condiciones con aquellos que habrán de participar de aquí en adelante en el mercado de seguros. Por supuesto, adhiero a los ajustes que puedan efectuarse a la redacción del texto, pero quiero dejar en claro que el concepto filosófico es el que expuse en aquella iniciativa y reitero en esta ocasión.

Si no se hace uso de la palabra, se va a vota en general el proyecto de ley.

(Se vota:)

6 en 10. Afirmativa.

SEÑOR ASTORI.- Simplemente deseo dejar constancia de que nuestro voto ha sido negativo por los fundamentos oportunamente expuestos.

SEÑOR ZUMARAN.- Antes de culminar la sesión, quisiera informar que recibí de parte de la Agrupación de Productores de Seguros, presidida por el señor Fernando Caballero, la petición de ser oídos en esta Comisión, a raíz de los problemas que les afecta directamente. Por lo tanto, solicito su inclusión en una invitación para la reunión que se considere oportuno.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

(Es la hora 20 y 9 minutos)